

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Libertés et autoroutes de l'information ou comment assurer une démocratie électronique ?**

Poullet, Yves

*Published in:*

Les autoroutes de l'information : enjeux et défis

*Publication date:*

1996

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Poullet, Y 1996, Libertés et autoroutes de l'information ou comment assurer une démocratie électronique ? Dans *Les autoroutes de l'information : enjeux et défis*. Chemins de la recherche, Montréal, p. 193-222.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Libertés et autoroutes de l'information

ou

## Comment s'assurer une démocratie électronique

---

Yves POULLET\*

INTRODUCTION .....	195
I. L'ACCÈS AUX AUTOROUTES DE L'INFORMATION ET LE SERVICE UNIVERSEL .....	197
A. Le service universel : une notion évolutive sinon explosive .....	199
1. 1 <sup>er</sup> temps : service universel et libéralisation .....	199
2. 2 <sup>e</sup> temps : service universel et lutte contre la discrimination .....	202
a) <i>Le principe</i> .....	202
3. Les conséquences de la seconde conception de la notion de service universel .....	203
II. LA REVITALISATION DES LOIS D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS PRÉALABLES À LA LIBRE EXPRESSION DANS UNE SOCIÉTÉ INFORMATIONNELLE .....	207
A. La signification classique du droit d'accès aux documents administratifs .....	207
B. L'accès électronique aux documents administratifs .....	208

C.	Les conditions réglementaires du service universel d'informations publiques .....	210
1.	Le contenu du service universel et l'autorité en charge de cette définition .....	210
2.	L'opérateur du service universel .....	211
3.	Les conditions d'exploitation du service universel d'informations publiques.....	212
III.	DE L'AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS AUX DÉCISIONS POLITIQUES À L'UTILISATION PAR LES PARTIS OU HOMMES POLITIQUES DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION .....	214
A.	La création de «fora» où il est question de la «res publica» ..	215
B.	Le «référendum» électronique .....	217
C.	L'utilisation par les parties et les hommes politiques des technologies de l'information et de la communication .....	218
	CONCLUSION .....	220

Les autoroutes de l'information peuvent se définir comme des nouveaux médias, au sens d'infrastructures de communication; il s'agit de réseaux de toute nature (câbles, fibresoptiques, satellites, faisceaux hertziens) qui permettent grâce à leur large capacité de transport renforcée encore par les techniques dites de compression, la transmission quasi infinie, de données, voix, images sous formes numériques. Ces autoroutes apparaissent comme un vecteur de démocratie si tant est que leur développement permet d'augurer d'une multiplication de l'expression libre de chacun et de la recherche, à travers les multiples réseaux, de consensus.

Dans un article récent, J. Berleur<sup>1</sup> définissait la démocratie comme : «the creation, the institution, of political liberty<sup>2</sup> insofar as it is conceived as the link between individual freedom and the will to live together, in a universalizing horizon allowing everybody to access it». A la suite d'Habermas<sup>3</sup>, l'auteur insistait sur la nécessité de reconnaître des espaces publics (*public spaces*) où les libertés de chacun doivent pouvoir se confronter dans un débat ouvert et transparent. Au regard de telles conditions, les autoroutes telles qu'Internet les préfigure, apparaissent comme cet espace idéal de discussions où chacun trouve à s'exprimer et à communiquer.

La convivialité des réseaux accessibles par simple ordinateur couplé au réseau par modem autorise désormais la participation d'un grand nombre aux échanges électroniques tant comme émetteur que comme récepteur. Cette image d'une société de la participation d'un grand

<sup>1</sup> J. Berleur, «Self regulation and democracy in the Cybercommunity - What Limits?», in *Proceedings of the 4th National Computer Ethics Conference*, Computer Ethics Institute, The Brookings Institution, Washington, D.C., April 27-28, 1995.

<sup>2</sup> A noter à propos de la liberté politique, cette belle définition de Montesquieu : «cet état de choses qui caractérise une société où aucun citoyen n'a de raisons de craindre un autre citoyen».

<sup>3</sup> L'auteur se réfère à l'ouvrage d'Habermas «Le discours philosophique de la modernité», Gallimard : Paris, 1988, pp. 428-430.

nombre contraste cependant avec le développement dans le même temps d'un marché oligopolistique, où de grands groupes tâchent de définir des stratégies mondiales de diffusion de leurs produits. A l'expression libre collective se substitue alors l'expression unilatérale contrôlée par quelques «propriétaires» de canaux et de systèmes d'informations.

Ainsi, semblent s'opposer *deux mondes*, l'un et l'autre possibles dans le futur :

- *le premier*, où la technologie apparaît, d'une part, comme le mode d'expression —certains ajouteraient «libre»— de tous et chacun, expression d'autant plus libre que l'auteur choisit de s'identifier, ou de ne pas s'identifier; choisit ou non les correspondants avec lesquels il souhaite entrer en dialogue et d'autre part, comme le mode d'accès aux libres créations d'autrui où qu'elles se trouvent dans le monde entier;
- *le second*, où la technologie apparaît comme l'outil extraordinaire au service du marché, permettant d'améliorer les circuits de production de l'information mais surtout d'en contrôler idéalement la distribution. Dans ce contexte, le développement de logiciels permettant l'authentification des utilisateurs lors de leur accès aux services de transaction et d'information, la création de centres dits *Trusted Third Parties* contrôlant ces accès apparaissent comme des conséquences nécessaires de cette seconde approche.

Un récent article américain<sup>4</sup> opposait en ce sens les mythes du «*cyberspace*» et du «*superhighway*» : le premier correspondant à cette approche dite «libertaire», essentiellement culturelle et politique d'une sorte de démocratie électronique foisonnante; la seconde, à cette approche plus fondée sur la loi du marché et sur les règles de la «propriété». Ainsi, la technologie oscille entre deux mondes : celui de la liberté et celui de la propriété.

C'est en tenant compte de cette ambivalence du développement des autoroutes de l'information que notre étude propose de définir quelques conditions<sup>5</sup> de la démocratie électronique. Si nous souhaitons que les autoroutes de l'information soient des vecteurs de démocratie et de libertés et non l'outil d'un contrôle totalitaire de nos actions, il apparaît :

<sup>4</sup> Sous les titres «Cyberspace and the American Dream»; «A magna Carter for the Knowledge Age», il s'agit en fait de réflexions menées par une douzaine d'auteurs (ainsi, notamment, E. Dyson, G. Gilder, G. Keyworth et A. Toffler, réflexions accessibles via Internet à l'adresse de l'*Electronic Frontier Foundation* et publiés récemment in *Infoways*, 1995, p. 2 et ss.

<sup>5</sup> D'autres questions auraient pu retenir notre attention, ainsi la mise en péril par les autoroutes de l'information de la souveraineté nationale au moment où les réseaux permettent de donner aux mots «argent invisible», tout leur sens; ainsi, les questions liées à la sûreté de l'État face à une criminalité électronique organisée via des réseaux internationaux; ainsi enfin les questions de pluralisme culturel et de défense des minorités.

- premièrement, qu'une attention particulière doit être portée à ce que chacun puisse accéder aux autoroutes de l'information : c'est la question notamment du **service universel** (voir chap. I ci-dessous);
- deuxièmement, que les lois d'accès à l'information publique présentées comme un préalable à la libre expression dans une société démocratique soient revitalisées dans un contexte électronique (voir chap. II dans le présent texte);
- enfin, que l'utilisation des autoroutes de l'information dans un contexte voir à des fins politiques soit encouragée dans le respect des règles démocratiques essentielles (voir chap. III dans le présent texte).<sup>6</sup>

Bien d'autres questions auraient pu être abordées, celle du respect des libertés individuelles et en particulier de la vie privée, celle relative à la criminalité organisée grâce aux autoroutes de l'information et de sa juste répression, celle également des limites de la liberté d'expression.

## I. L'ACCES AUX AUTOROUTES DE L'INFORMATION ET LE SERVICE UNIVERSEL

L'accès universel aux multiples utilisations des autoroutes de l'information suppose deux conditions essentielles : l'une est purement technique, elle s'entend d'une normalisation indispensable des réseaux et services; l'autre englobe de multiples aspects dans la mesure où il s'agit de permettre à tous les citoyens de bénéficier des potentialités nouvelles offertes par les technologies nouvelles, ces multiples aspects sont regroupés sous le vocable de «service universel». Ce second point formera l'essentiel de nos réflexions. Qu'il nous soit permis cependant d'évoquer en quelques mots la question de la **normalisation**<sup>7</sup>.

L'établissement de réseaux internationaux permettant l'accès à une multitude de services variés dont l'utilité pour les citoyens a été affirmée, nécessite, à côté d'une harmonisation des réglementations, une standardisation des normes techniques tant pour les fonctions de la couche «transport» selon l'appellation ISO que pour celles visant des couches supérieures, comme les fonctions d'aide à la sélection dans les bases de données, d'adressage dans les services de courrier électronique, de compression de l'image, etc.

<sup>6</sup> Il est intéressant de constater qu'au moment où ces lignes étaient écrites, en British Columbia (Canada), un accord était signé entre représentants de l'industrie, des travailleurs, des communautés éducatives et culturelles, de la recherche et de l'État, pour définir un *Electronic Highway ACCORD* dont les thèmes majeurs développent ceux retenus par notre rapport (Sur ce rapport, C. Bailey, «The Electronic Highway Accord, Securing British Columbia's On-Ramp to the Electronic Highway», rapport disponible sur Internet at [union-d@wolfnet.com](mailto:union-d@wolfnet.com)).

<sup>7</sup> Ce thème sera par ailleurs amplement développé par Mr R. Côté.

C'est cette normalisation qui permettra notamment la fourniture transfrontière de services d'information, créant une interopérabilité par le biais de passerelles entre les différents systèmes grâce à des interfaces adéquats<sup>8</sup>. Il faut insister ensuite sur le fait que les procédures de normalisation doivent permettre la représentation et la prise en compte des divers intérêts en présence, en particulier des usagers résidentiels<sup>9</sup>.

La revendication de droits intellectuels (brevets, droits d'auteur) par les créateurs de normes peut être un obstacle important à leur diffusion et représenter un coût pour les utilisateurs des produits normalisés<sup>10</sup>.

La volonté, déclarée notamment dans le *Livre Blanc*<sup>11</sup> de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, d'accélérer les processus de normalisation et de

<sup>8</sup> Par ailleurs, la normalisation peut aussi servir d'autres objectifs, tels que la sécurité des systèmes, la protection des utilisateurs, l'intégrité des données, et plus généralement la qualité des services et des produits, notamment par la définition de normes minimales d'exigences, assorties de procédures de certification (et, le cas échéant, de labels de qualité).

<sup>9</sup> Par ailleurs, les conséquences de l'existence d'organismes de normalisation distincts suivant les secteurs d'activités et notamment dans le secteur des télécommunications et de l'audiovisuel doivent faire l'objet d'une évaluation, afin de s'assurer que cette situation n'encourage pas la persistance d'approches réglementaires fragmentées ou dichotomiques. A tout le moins, la coordination des travaux des divers organismes doit absolument être assurée. Par ailleurs, les conséquences de l'existence d'organismes de normalisation distincts suivant les secteurs d'activités et notamment dans le secteur des télécommunications et de l'audiovisuel doivent faire l'objet d'une évaluation, afin de s'assurer que cette situation n'encourage pas la persistance d'approches réglementaires fragmentées ou dichotomiques. A tout le moins, la coordination des travaux des divers organismes doit absolument être assurée.

<sup>10</sup> En Europe, la Commission a fait état de sa position sur la question de la normalisation face au problème des droits intellectuels quant aux droits et obligations respectifs des organismes européens de normalisation et des titulaires de droits intellectuels, et quant aux objectifs d'une politique européenne de normalisation, tout en rappelant les exigences de droit communautaire (concurrence, non discrimination). Le problème se pose avec une acuité particulière dans le secteur des télécommunications, où le débat n'est pas achevé malgré l'adoption de nouvelles règles au sein de l'ETSI. La difficulté de combiner les exigences de la normalisation avec les impératifs de la concurrence et la nécessité de protection des droits intellectuels est grande et devra se résoudre rapidement au vu des premières expériences.

<sup>11</sup> Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, p. 24, p. 118. Plus nettement encore la «Communication au Parlement européen et au Conseil», Consultation relative au Livre Vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble, 3 mai 1995, COM (95) 158.

renforcer l'efficacité des mécanismes actuels risque de relancer les discussions décrites succinctement et souligne l'importance des enjeux de la normalisation.

Le thème du **service universel** apparu récemment sur la scène européenne est d'origine américaine. Un rapide rappel de l'origine de la notion est utile (I) avant d'aborder les multiples dimensions de ce concept décrit comme explosif (II).

#### A. Le service universel : une notion évolutive sinon explosive

La notion de service universel est née aux États-Unis dans le domaine des télécommunications.

Une étude récente<sup>12</sup> nous amène à distinguer deux temps dans l'histoire de ce concept : emprunté à la littérature américaine où il a d'abord servi à justifier le monopole privé d'A.T.T., le concept a ensuite été utilisé pour justifier à la fois la libéralisation intégrale du secteur et le maintien de service d'intérêt général. C'est cette conception du service universel qui récemment a été reprise dans la littérature européenne. Un second temps donne à ce concept une portée plus révolutionnaire et par là une extension bien plus considérable : la National Information Infrastructure Policy définie par le Président Clinton et le Vice Président Gore en font un élément essentiel afin, de façon négative, vaincre les risques de discrimination entre les *information haves* et les *information have nots*, afin de façon positive, de permettre à chaque citoyen de tirer les bénéfices de la société informationnelle. C'est ce second temps qui retiendra plus volontiers notre attention.

##### 1. 1<sup>er</sup> temps : service universel et libéralisation

La notion est définie comme devant assurer un service qui soit à la fois : «universel» (lequel suppose un accès pour tous à un prix abordable), «égal» (impliquant un accès indépendant de la situation géographique) et «continu», c'est-à-dire caractérisé par une fourniture ininterrompue dans une qualité donnée<sup>13</sup>. Utilisée pour la première fois officiellement par le *Telecommunications Act* de 1934, la notion de «service universel» servait à justifier le monopole - par ailleurs dit naturel selon les économistes - d'A.T.T. sur le service de

<sup>12</sup> Y. Pouillet, F. Van der Mensbrugghe, «Service universel ou public dans la politique européenne des télécommunications», étude réalisée dans le cadre d'un projet confié à l'EPSA par l'INSUPE «Communications et Stratégies», 1995, pp. 11 à 54.

<sup>13</sup> Annexe à la proposition de résolution du Conseil, sur des principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications, COM(93), 543 final du 15 novembre 1993.



téléphone qui à l'époque constituait le seul service de télécommunications : le service de transport de la voix dont l'exploitation se confondait avec celle de l'infrastructure : «Une nation - Un réseau - Un service». Outre-Atlantique, ce slogan fut progressivement remis en cause en même temps que la technologie, la multiplication des infrastructures et des services détruisaient les fondements mêmes du monopole. Certes la libéralisation n'excluait pas l'offre de services d'intérêts généraux dont l'accès égal à des prix raisonnables était garanti par les cahiers des charges ou les licences délivrées en exclusivité à certains opérateurs. Adopté également par les récents documents de l'Union européenne, le terme de service universel, choisi de préférence à celui de service public, reçoit une connotation particulière. Le choix du mot signifie clairement la rupture du lien traditionnellement établi entre le service d'intérêt général et le caractère public et monopolistique de l'entreprise qu'il désigne.

La réglementation en particulier de l'audiovisuel mais également des télécommunications hertziennes s'est toujours caractérisée par des monopoles et des contrôles d'accès justifiés l'un et l'autre par la rareté des fréquences. La compression, la capacité des réseaux éliminent cet argument et laissent augurer que chacun puisse sans limites exprimer son point de vue et dialoguer sur des autoroutes de l'information aux capacités infinies<sup>14</sup>. Ainsi, on pourrait croire que naturellement<sup>15</sup>, les nouvelles technologies de l'information et de la communication conduisent à l'accès de tous. Elle n'est cependant pas la conclusion évidente. En effet, un opérateur peut avoir un intérêt à accorder une absolue priorité à certains services développés par lui-même ou ses filiales<sup>16</sup>. Secondement, on connaît des réglementations de type *must-carry* accordant la préférence à certains programmes, voire des réglementations permettant à des autorités gouvernementales ou paragouvernementales de refuser le droit d'accès à certains programmes au nom de la défense des intérêts culturels des citoyens<sup>17</sup>. Il importe donc que les politiques relatives aux autoroutes de l'information affirment clairement l'accessibilité universelle des réseaux.

<sup>14</sup> Sur cette question, lire «The message is in the medium: the first Amendment on the Information is superhighway», *Harvard Law Review*, 1994, disponible sur Internet @ Harv. Law. Review.

<sup>15</sup> On ajoutera l'argument économique suivant lequel plus il y a d'utilisateurs, plus il y a de trafic et donc de revenus pour les opérateurs de réseaux.

<sup>16</sup> Cet argument est d'autant plus pertinent que, nous l'avons vu, (cf. Introduction) les intégrations verticales se multiplient.

<sup>17</sup> Nous pensons que l'obtention de l'objectif «défense des intérêts culturels» peut-être atteint par d'autres moyens, ainsi la promotion de l'industrie culturelle locale et l'accès obligatoire des programmes locaux aux câbles (sur ce point, infra n° 14).

Cette politique se traduit positivement à la fois par l'affirmation nette d'un service d'accès universel aux conditions non discriminatoires et transparentes et par des restrictions quant à la liberté de fixer les tarifs et de subsidier, grâce aux services universels, d'autres services.

«Dans l'ère du pré-multimédia, écrit Scherer<sup>18</sup>, le service universel est compris dans l'acception du bon vieux service téléphonique». Sans doute, faut-il ajouter les obligations pesant sur l'accès à l'infrastructure et plus récemment celles d'interconnexion et d'interopérabilité des réseaux dont l'offre est dorénavant libéralisée. C'est dans ce contexte que des initiatives ont été prises par la Commission<sup>19</sup>. Comme le note le récent document de réflexion sur le service universel émis par la Commission le 5 septembre 1995, au cours de la consultation sur le Livre Vert sur les Infrastructures<sup>20</sup>, un large degré d'accord est apparu quant au domaine d'application actuel du service universel (téléphone vocal, lignes louées), ainsi que quant aux principes à retenir pour identifier le coût du service universel et son financement<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> J. Scherer, «Aspects juridiques du Multimédia», in *La Société face au Multimédia, Enjeux économiques et culturels pour les Européens*, Rapport, Fondation IDATE, 1995 (à paraître).

<sup>19</sup> Trois textes officiels ont été émis par la Commission ou le Conseil en matière de service universel. Il s'agit des textes suivants :

- Communication de la Commission du 15 novembre 1993, Développement d'un service universel dans un environnement concurrentiel - Proposition de résolution du Conseil sur des principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications, COM(93) 543 final

- Résolution 94/C 48/01 du Conseil du 7 février 1994 sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications, J.O. N° C 48/1 du 16.02.94, dite résolution «service universel» et Déclaration 94/C 48/06 de la Commission concernant la résolution du Conseil sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications, J.O. N° C 48/8 du 16.02.94, dite déclaration «service universel».

<sup>20</sup> Livre vert de la Commission Européenne sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble - Partie II : Une approche commune de la fourniture d'infrastructures de télécommunications au sein de l'Union Européenne, daté du 25 janvier 1995 (COM(94) 682 final), dit «Livre vert infrastructures - partie II».

- Communication de la Commission du 3 mai 1995, La consultation sur le Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble (COM(95) 158 final, dite communication «consultation Livre vert infrastructures».

<sup>21</sup> La Commission préfère un financement des obligations de service universel par un fonds de service universel, auquel pourraient contribuer des «opérateurs et prestataires de services éligibles». Il est à noter qu'aux États-Unis, le système diffère : c'est essentiellement les charges d'accès payées par les *interexchange carriers* aux *local exchange carriers* qui finance le service universel (cf. à ce propos, la résolution du 7 février 1994 déjà citée en note 20).

Ces principes ont maintenant été pris en compte pour l'interconnexion<sup>22</sup> et la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale<sup>23</sup>. Ils seront également reflétés dans la proposition à venir en matière d'octroi de licences<sup>24</sup>.

Ainsi, est affirmée une première dimension du service universel, celle qui consiste à garantir à chacun quel que soit le réseau choisi, l'accès au réseau et à un service de base : le transport de la voix.

## 2. 2<sup>e</sup> temps : service universel et lutte contre la discrimination

### a) Le principe

La *National Information Infrastructure Policy* de Clinton et Gore devait apporter à la notion de service universel une dimension révolutionnaire, sans que pour autant ne soit modifiée sa définition. La notion de service universel devient, dans une société de l'information, où l'accès à cette dernière est chaque jour plus vital, le moyen de lutter contre les discriminations sociétales.

Les conséquences d'une telle approche positive, qui fonde le développement d'une société de l'information sur l'épanouissement de nos libertés, mettent en évidence l'importance et la nécessité d'une redéfinition du service universel, entendu non plus comme le seul accès aux moyens techniques de communication (l'infrastructure et le service de transport de la voix), mais également comme l'exigence de création et de mise à disposition de contenus informationnels auxquels chacun doit pouvoir accéder. Ainsi, l'information pourrait s'introduire dans la notion de service universel, au vu de ce qu'est considéré comme « essentiel » et « vital » pour assurer la participation des citoyens dans une société démocratique. Il s'agit, selon l'expression américaine propre à la définition de la politique de la *National Information Infrastructure*, de veiller à ne pas introduire de discrimination entre ceux qui détiennent la connaissance et ceux qui ne la détiennent pas (les *informations haves* et les *informations have nots*).

<sup>22</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications et à la garantie du service universel final et de l'interopérabilité en appliquant les principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), COM (95) 379, 19.7.95.

<sup>23</sup> Il s'agit de la directive 95/62/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 1995, relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale, J.O., N° L 321/6, 30 décembre.

<sup>24</sup> Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, Bruxelles, 14 novembre 1995, COM (95) 515.

Il s'agit cette fois de ne pas se contenter d'un accès, selon des prix abordables et de manière non discriminatoire, à un réseau ni même à un service envisagé sous l'angle purement technique mais d'assurer l'accès à des contenus informationnels.

On connaît les exemples célèbres de la politique américaine : l'accès à la formation, aux soins de santé, ... Il s'agit de mettre à disposition de tous et chacun, via les télécommunications et selon des modalités diverses selon le service considéré, certains services d'intérêt général afin d'éviter une société à deux vitesses.

Les assertions américaines se retrouvent dans certains documents européens, de manière encore purement prospective. Ainsi, dans le document de réflexion déjà cité<sup>25</sup>, la Commission s'interroge « Dans le contexte de la société de l'information, chaque citoyen devrait, dans des domaines tels que l'enseignement et la formation, les soins de santé et l'accès à l'information publique, être à même de bénéficier des nouveaux services rendus disponibles par le recours à des technologies avancées de communications... ».

Cette seconde conception du service universel entendu comme réel instrument de promotion des libertés de chaque citoyen prend à travers de telles interrogations progressivement pied en Europe. Il importe maintenant d'en tirer les conséquences sur l'extension du concept.

## 3. Les conséquences de la seconde conception de la notion de service universel

La notion de service universel explose et renverse l'ordre des priorités de l'action réglementaire. Le service universel ne peut plus être envisagé comme l'obligation exceptionnelle imposée à un ou plusieurs opérateurs de mettre en place une infrastructure ouverte, sur laquelle peut s'exercer en libre concurrence l'offre de service<sup>26</sup> : la notion, dans sa conception élargie, oblige à définir positivement et de manière évolutive son contenu et les moyens de sa réalisation tant du point de vue de son financement éventuel<sup>27</sup> que de contraintes (cahier des charges) mises pour l'obtention des objectifs aptes à le réaliser.

<sup>25</sup> Document de réflexion sur le service universel, 5/9/1995. On retrouve déjà des interrogations du même style dans le Livre Vert sur les infrastructures publié par la Commission en janvier 95.

<sup>26</sup> Nous avons montré par ailleurs (Vers un service universel d'informations publiques), Rapport PUBLAW, présenté à la DG XIII, le 26 juin 1995, à paraître in D.J.T., 1996, ... que ces obligations correspondaient à celles de l'ONP.

<sup>27</sup> Pour nous, la notion de service universel n'est pas nécessairement définitive.



Cette conception exige qu'une attention particulière soit accordée au processus par lequel évolue le contenu de ce concept qui déborde, nous l'avons dit, la sphère du technique voire de l'économique pour pénétrer celle du social et du culturel. Il est important que, dans ce processus de définition, toutes les parties intéressées soient entendues et ce y compris les associations culturelles et de consommateurs et qu'une définitive la définition soit prise par l'autorité législative<sup>28</sup>.

Au-delà de ces considérations sur le processus de définition et de mise en place du service ou pour être plus exact des services universels, quelle extension donner à ce concept. Nous distinguerons quatre champs d'application du concept :

- l'accès aux techniques de communication;
- l'accès au bagage culturel indispensable pour permettre à chacun l'indispensable maîtrise minimale des gisements d'informations que la technique rend accessible;
- l'accès à certains contenus notamment dans le cadre d'une revitalisation des lois d'accès aux documents administratifs : ce point spécifique sera abordé de manière spécifique au point II;
- l'amélioration par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication de certains services d'intérêt général qu'ils soient ou non le fait d'administrations.

Développons chacun de ces points.

L'accès aux techniques de communication doit se concevoir de manière résolument évolutive : en ce sens si l'interopérabilité des réseaux, le développement d'infrastructures larges, l'accès aujourd'hui aux services de téléphonie vocale, demain à des services de certification de messages, constituent un premier élément du service universel, la création déjà réalisée dans certains États aux États-Unis d'*Access Community Televisions*, qui permettent à chaque groupement d'intérêts (consommateurs, mouvements politiques, syndicats, ...) d'avoir non seulement l'accès aux câbles, mais également la formation requise pour la réalisation des

<sup>28</sup> Aux États-Unis, la *National Telecommunications and Information Agency* (NTIA), devenue la *Global Information Infrastructure Agency*, s'est engagée à tenir des débats publics sur le concept de service universel, incluant l'audition des «groupes d'intérêt publics». De façon générale, et afin de garantir le développement d'une infrastructure d'information nationale, où le service universel joue un rôle clef, le gouvernement américain s'est engagé à «travailler» avec, à la fois, le monde des affaires, les organisations représentatives des travailleurs, le monde académique, les groupes d'intérêt public, le Congrès, et les collectivités territoriales. Une coordination avec ces dernières, tant au niveau étatique, qu'au niveau local (*counties, districts, cities, towns*) est indispensable afin de contourner les obstacles éventuels et prévenir toute forme de traitement différencié. Dans la mesure où l'information ne connaît pas de frontières, une coordination au niveau international se révèle également nécessaire.

productions audiovisuelles apparaissent déjà comme un élément de cet «infoservice» universel, appliqué cette fois à l'audiovisuel.

Demain, sans doute, devra-t-il comprendre, si du moins on souhaite que chacun puisse bénéficier des services d'information nouveaux, des services d'accès dits génériques permettant l'accès à des banques de données sons et images mais aussi l'accès universel, à des coûts raisonnables, à des services de certification de messages qui pourraient rapidement apparaître comme indispensables. Ajoutons qu'il faut envisager l'accès tant du point de vue des opérateurs (interconnexion des réseaux), des fournisseurs de contenu que des usagers.

La nécessité d'un service d'accès défini de manière évolutive suppose l'intervention d'une autorité de régulation appelée à définir le service universel et ses qualités, d'en prévoir le mode de financement et d'en préciser les opérateurs (dans la mesure où la concession d'un service universel à de multiples opérateurs permet de garantir outre les avantages d'une concurrence entre ces derniers, celle d'une meilleure protection de la «vie privée» des utilisateurs pouvant faire appel tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ces opérateurs)<sup>29</sup>.

La dimension dite culturelle du service universel exige une politique de lutte contre ce que nous qualifierons l'analphabétisme culturel.

Plus que le coût des équipements, sont soulignés sous ce point, les obstacles «culturels» (y compris le langage) qui écartent certaines catégories de la population voire certaines populations de l'utilisation des technologies nouvelles. Certaines couches de la population (et des études empiriques récentes démontrent que contrairement aux croyances, le critère de l'âge n'est pas à ce propos primordial) se révèlent plus réticentes vis-à-vis de l'utilisation d'outils technologiques dont la complexité leur apparaît rebutante ou dont leur milieu social les écartent. Ce constat soulève la délicate question de l'accès de tous aux potentialités d'enrichissement culturel et aux facilités qu'offrent les nouvelles technologies au moment où d'autres études révèlent que le besoin d'accès à des services électroniques d'information comme ceux relatifs à la santé, à l'emploi, aux transports est le plus ressenti par les populations de chômeurs et de manière générale, les classes moins aisées de la société<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> A ce propos l'article de H.H. Perritt, «The Congress, The Courts, and Computer Band Communications Networks : Answering Questions about Access and Content Controls», 38 *Willamette Law Review*, 1993, p. 319 et ss., affirmant l'importance de réseaux alternatifs pour assurer la liberté d'expression.

<sup>30</sup> A ce propos, les conclusions de l'étude de l'US Department of Commerce, *Falling through the Net : A Survey of the «Have Nots» in Rural and Urban America*, July 1995. «NTIA's research reveals that many of the Groups that are most disadvantaged in terms of absolute computer and modem penetration are the most enthusiastic



A propos de tels obstacles, divers rapports nationaux mettent en valeur une indispensable politique d'éducation volontariste dans les établissements scolaires secondaires voire de premier degré. L'utilisation des technologies interactives peut être un outil d'aide précieux à l'enseignement, en même temps qu'elle favorise la maîtrise de l'outil par les étudiants. Une telle éducation devrait également comporter des enseignements de lecture de l'image qu'elle soit publicitaire, d'information générale ou autre, afin de permettre au futur utilisateur des nouveaux médias de pouvoir «décoder» les messages véhiculés par les réseaux.

On ajoute l'intérêt de la création de «centres d'informations» ouverts à tous, qui, par ailleurs, pourraient être localisés dans des bibliothèques publiques. Des expériences locales témoignent du double intérêt de ces centres : d'une part, ils permettent à certaines populations écartées de l'accès aux services d'informations pour des raisons financières de trouver ainsi un accès à des coûts raisonnables; d'autre part, ils stimulent, le cas échéant, une communication orale directe entre plusieurs personnes physiques réunies et écartent le risque d'une technologie «isolante» où seule la communication virtuelle et individualiste est proposée.

Sous réserve de ce que nous disons à propos de la revitalisation des lois d'accès aux documents administratifs, l'accès à certains contenus informationnels prend déjà, aux États-Unis, différentes significations.

Ainsi, dans certains États, la règle interdisant aux câblodistributeurs de crypter certaines émissions jugées d'intérêt général; dans d'autres, l'obligation positive faite à l'administration de mettre sur pied, tantôt des services on line d'assistance à remplir des formulaires administratifs, tantôt des services d'information en matière médicale, statistique ou autres, obligation dont découle le devoir de l'État de subsidier certains établissements, en particulier d'enseignement, pour avoir accès à de telles données, voire les diffuser.

L'amélioration de certains services d'intérêt général par l'utilisation de technologies de l'information et de la communication peut être analysée comme un quatrième élément de l'extension de la notion de service universel. Ainsi, la politique américaine entend sous le vocable de *Public Health Universal Service*, non seulement le développement et l'accès à des banques de données médicales mais, également, l'implantation de systèmes de vidéoconférence et, dès lors d'infrastructures de communication à haut débit entre hopitaux situés dans des régions de faible population et disposant dès lors de personnel peu qualifié et des hopitaux qui du fait de leur localisation ou de leur statut disposent de ce personnel qualifié. De tels réseaux de communication permettent d'améliorer le service public de la santé.

users of on-line services that facilitate economic uplift and empowerment... Interestingly, among the most likely users of on-line classes are low income users in all areas (rural, central city and urban).

Cet exemple peut être multiplié dans d'autres secteurs tant est vrai que dans bien des secteurs de la vie administrative, la relation citoyen-administration peut être améliorée par les télécommunications : ainsi la création de services *on-line* d'assistance pour remplir des formulaires administratifs ou envoyer des formulaires; dans le domaine du service public de la justice, des systèmes électroniques de certification de messages pour l'enregistrement de plaintes, le dépôt ou l'échange de conclusions<sup>31</sup>.

Bref, c'est tout le fonctionnement de l'administration et de son service qui peut être revu dans la perspective du développement des technologies de l'information et de la communication.

## II. LA REVITALISATION DES LOIS D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

### PRELABLES A LA LIBRE EXPRESSION DANS UNE SOCIÉTÉ INFORMATIONNELLE

La transparence de l'action administrative que les lois dites de *Freedom of Information* ou «d'accès aux documents administratifs» assurent<sup>32</sup> a traditionnellement été analysée comme une condition indispensable de l'expression libre et éclairée de chacun dans une société démocratique. Ce sera l'objet du premier point.

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication donne au droit d'accès des expressions et une portée nouvelle comme il sera démontré au point II. Enfin, il s'agit à partir de là d'établir une politique cohérente de diffusion électronique de l'information détenue par le secteur public. Le point III énumérera les différents éléments de cette politique autour de la notion de service universel d'informations publiques.

#### A. La signification classique du droit d'accès aux documents administratifs

La liberté d'expression consacrée à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales suppose pour être effective, une obligation tant active que passive à charge de l'État, obligation d'informer tant sur l'action entreprise que sur celle à entreprendre. Le droit du public d'être informé, entendu non comme droit subjectif mais comme principe démocratique trouve sa principale traduction dans la liberté d'information. «Celle-ci, portant sur les relations entre l'administré et le pouvoir, prend un sens

<sup>31</sup> A ce propos, les réflexions d'O. Lesuisse, «Le service public de la Justice et les technologies de l'information et de la communication», étude réalisée pour le Ministère de la Politique Scientifique Belge, Namur, 1996, (à paraître).

<sup>32</sup> A ce propos, les réflexions et références de C. de Terwangne, H. Butken et Y. Poullet, «Towards a legal framework for a diffusion by the public sector», Computer Law Series, n° 11, Kluwer, 1995.

très particulier et signifie la faculté pour tous les citoyens de prendre connaissance des documents gouvernementaux ainsi que de l'information détenue par l'administration publique. La liberté d'information, instrument de la transparence des institutions publiques et administratives, offre par cette progression vers l'instauration d'une démocratie de participation le complément indispensable aux régimes actuels de démocratie représentative. Le débat public au sein du corps social, ne peut prendre place que sur la base de l'accès à l'information détenu par le secteur public<sup>33</sup>. Cette assertion fondait déjà le principe même de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques<sup>34</sup>, recommandation qui a trouvé son prolongement dans les multiples lois nationales dites de *Freedom of Information*<sup>35</sup>. L'utilisation des T.I.C. a donné à ce droit d'accès des expressions voire une signification nouvelle.

#### R. L'accès électronique aux documents administratifs

Sous l'impulsion de la *National Information Infrastructure Policy* américaine, se sont mises en place un peu partout aux États-Unis, surtout au niveau local, des technologies simples qui, à partir de guichets automatiques, permettent d'exercer les droits prévus par ces législations de manière à la fois plus efficace et plus effective. Ainsi, peut-on obtenir directement des informations et services (état civil, service des impôts, sécurité sociale) de la part de municipalités et ce à partir de chez soi ou de guichets situés en divers points de la ville<sup>36</sup>.

Il ne s'agit plus simplement d'assurer l'accès voire la distribution de bases de données gouvernementales statistiques, géographiques, démographiques, administratives, légales mais

<sup>33</sup> C. de Terwangne, «La liberté d'information ou le libre accès à l'information détenue par le secteur public», Mémoire, Institut Universitaire de Florence, 1992, p. 3 et ss., (non publié) et

<sup>34</sup> Recommandation du Comité des Ministres n° R (81) 19 du 25 novembre 1981 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. La Commission Européenne prépare un Livre vert sur ce thème.

<sup>35</sup> Du nom de la loi américaine. Voyez : H. H. Peritt, «Federal Electronic Information Policy», 63, *Temp. L. Rev.*, 1990, pp. 201-250. Ce dernier déduit de la loi d'accès, l'obligation positive pour l'Administration de mettre à disposition du public des services électroniques d'information variés sur base des informations collectées et traitées par l'État (informations statistiques, routières, météorologiques, registre de commerce, etc.)

<sup>36</sup> Le même type d'initiative est mis en place dans une ville du Portugal et permet dans certains endroits, outre la fourniture d'informations, l'impression de documents, voire des simulations fiscales. On peut également citer le cas des bibliothèques publiques, qui jouent un rôle éducatif important et peuvent promouvoir l'égalité de l'accès, notamment par l'installation de guichets électroniques et de services d'assistance à l'interrogation de multiples sources d'informations.

de permettre un dialogue électronique interactif entre l'Administration et les citoyens<sup>37</sup>. Ainsi, on peut concevoir que les citoyens puissent, grâce à l'interactivité des réseaux, interroger directement l'Administration sur des procédures qui les concernent et accomplir celles-ci sans déplacement (un permis de bâtir, une inscription à un registre de commerce, etc.). Il s'agit ainsi d'assurer la possibilité d'un contrôle continu de l'action de l'Administration dans les dossiers concernant les citoyens.

«En poussant plus loin le raisonnement, on peut se demander si le traitement des données administratives ne devrait pas être conçu de façon à ce que les citoyens puissent y accéder directement par leur propre terminal? Ces questions font l'objet de discussions aux États-Unis dans le cadre de la liberté d'accès à l'information électronique; c'est seulement au Canada, au niveau fédéral, que la législation ouvre le droit à un «temps d'ordinateurs» c'est-à-dire un droit à la programmation en vue de répondre à une demande directe d'accès»<sup>38</sup>.

Au travers de multiples développements et suggestions se lit la volonté d'une profonde modification du droit d'accès, il ne s'agit plus simplement d'assurer le droit à l'information du citoyen vis-à-vis de son administration mais de manière plus volontariste, de transformer grâce aux technologies cette administration devenue transparente en un meilleur service aux citoyens. Cette évolution rejoint certaines réflexions relatives à la notion de service universel, déjà présentée dans le présent texte. Elle appelle quelques considérations sur les conditions

<sup>37</sup> Cf. à ce propos, le rapport danois, «Info Society 2000», Ministry of Research, Nov. 94; «For citizens and companies, it should be possible to send letters and information to public authorities by electronic means and receive answers the same way all public authorities establish an e-mail box to which all citizens and companies can send letters and information by electronic means...» et le rapport finlandais, «Developing a Finnish Information Society», Helsinki, 1995, «Citizens and businesses will be given access to public sector information networks and facilities for everyday transactions and for the provision of customer feedback using information and facilities for everyday transactions and for the provision of customer feedback using information networks and other technical tools». Au-delà de l'accès aux données détenues par le secteur public, la «National Information Infrastructure Policy» envisage ce qu'elle qualifie de *Reengineering* de l'ensemble de l'action administrative par l'utilisation des technologies. Sous ce terme, elle comprend l'offre, via des moyens électroniques, de multiples services traditionnellement rendus par l'Administration, telle la possibilité d'obtenir de l'Administration communale des formulaires et des conseils lors du remplissage de ces derniers, voire de leur renvoi. Sur ce point : H.H. Peritt, «Federal Electronic Information Policy», 63, *Temple Law Review*, 1990, pp. 201-250.

<sup>38</sup> H. Burkert, «L'information du secteur public, le secret, la transparence et le commerce», *Rev. franc. d'Adm. publique*, oct. déc. 1994, p. 588; du même auteur, «Data Protection and Access to Data», in *Sequel (P.)* éd., «From Data Protection to Knowledge Machines», Boston, Deventer, 1990, pp. 19-60.



réglementaires de la définition et de l'offre de ce service universel d'informations publiques, service qui se déduit notamment du droit d'accès ainsi réinterprété<sup>30</sup>.

### C. Les conditions réglementaires du service universel d'informations publiques

L'analyse des multiples ressources informationnelles collectées par l'administration publique suggère la reconnaissance de nombreux produits informationnels dont la diffusion représente pour le citoyen et le marché un intérêt considérable. Qu'il s'agisse de base de données statistiques, économiques, juridiques, sociales voire culturelles, on peut multiplier les exemples.

On le pressent, cette façon d'aborder la question de la «diffusion» des données du secteur public induit un véritable renversement de perspective par rapport à l'approche des «Lignes Directrices» européennes de 1989<sup>31</sup> relatives à la synergie entre le secteur public et le secteur privé sur le marché de l'information. En effet, il ne s'agit pas de manière négative de restreindre l'activité de l'État pour que puissent s'exprimer de manière dite optimale les forces du marché mais bien, de manière positive, d'affirmer que la disponibilité de l'information détenue par le secteur public répond à un besoin croissant d'intérêt général et joue un rôle décisif dans le fonctionnement de la société informationnelle et d'ajouter que la synergie du secteur public et du secteur privé est la meilleure garantie de la réponse adéquate à ce besoin.

#### 1. Le contenu du service universel et l'autorité en charge de cette définition

Le service universel d'informations publiques est certes un concept à géométrie variable et évolutif dans le temps dont la définition des divers contenus appelle un débat ouvert et transparent, placé sous la responsabilité de l'autorité publique qui, doit à l'occasion de ce débat mesurer l'enjeu économique et social de certains choix technologiques et veiller ainsi à ne pas introduire de discrimination entre ceux qui détiennent l'information (les *information haves*) et ceux qui n'y ont pas accès (les *information have nots*).

Peut-on alors plus loin dans la définition de ce qui pourrait, dans chaque cas, constituer le service informationnel public. Les lois d'accès aux documents administratifs définissent un premier seuil minimal en obligeant l'Administration à répondre gratuitement aux demandes

<sup>30</sup> Sur ce point lire Y. Poullet, «Vers un service universel d'informations publiques. Réflexions prospectives», rapport remis à la DGXIII et présenté au Legal Advisory Board du 26 juin 1995, (à paraître in D.I.T., 1996).

<sup>31</sup> Lignes directrices pour améliorer la synergie entre secteur public et secteur privé sur le marché de l'information, D.G. XIII, Office des publications officielles européennes, Luxembourg, 1989.

d'accès des administrés en leur fournissant une copie papier des documents administratifs visés par la demande. Le service informationnel public participe de la même volonté de rendre transparente l'action administrative mais, au-delà du simple droit d'accès visé par les législations d'accès, conçoit cette fois l'obligation de l'autorité publique comme une obligation positive de mettre à disposition des services informationnels en utilisant les technologies appropriées à leur diffusion large. Perritt évoque à ce propos une seconde règle, qu'on pourrait qualifier de règle de la proportionnalité. L'État serait tenu de mettre à disposition des citoyens l'information selon les mêmes techniques, que celles utilisées de manière interne vis-à-vis de ses propres agents. Ainsi, si une administration de sécurité sociale utilise de manière interne une banque de données des réglementations ad hoc et intègre certains systèmes d'aide à la décision pour l'examen et la calcul des demandes de pension. De telles banques de données et le système d'aide à la décision devraient également être accessibles via des bornes télématiques aux administrés, par exemple dans les locaux des administrations de sécurité sociale voire des communes.

Cette seconde règle a pour objectif, on le conçoit aisément, de mettre l'Administration et le citoyen à égalité dans l'accès à l'information dont dépend une décision du premier vis-à-vis du second.

Au-delà de ces deux règles fixant un contenu minimal, il revient à l'autorité publique, le cas échéant, de définir un contenu plus large au service universel. Par autorité publique, on désignera toute autorité démocratique qu'elle opère au niveau européen, national, régional ou local. On peut en effet imaginer la création de service universel d'informations publiques à ces divers niveaux, ainsi, au niveau local, la création de services de renseignements sur les décisions des autorités locales, leur composition, leur action, etc.

#### 2. L'opérateur du service universel

Le choix du mot «service universel» opéré récemment en matière de télécommunications par la Commission, de préférence à celui de «service public» n'est pas innocent, nous l'avons rappelé (*supra* n° 6). Il s'agissait clairement et définitivement d'abandonner l'ancienne équation «Service public = Entreprise publique = monopole», sans pour autant s'écarter des caractéristiques propres au service public, à savoir les lois de «continuité», de «changement» et d'égalité.

Certes le respect de ces lois, exige --et ce sera le rôle des débats préalablement mentionnés-- la rédaction d'un cahier des charges qui seul permettra de préciser le contenu

exact en quantité et en qualité du service informationnel public, la tarification, le financement et les exigences liées au caractère continu et universel de l'offre.

Ceci dit, l'offre du service informationnel sera tantôt le fait de l'Administration elle-même, tantôt le fait d'une ou plusieurs entreprises privées, tantôt le fait d'une société d'une société mixte créée expressément pour la circonstance. Aucune solution ne doit être préférée en soi. Dans chaque cas, l'examen des impératifs budgétaires, de la situation du marché et du service à rendre dictera la solution à préférer. Ainsi, la mise sur pied d'un centre serveur intégrant diverses bases de données sera plus volontiers confiée à une entreprise privée (voire à plusieurs chacune desservant un territoire donné), vu la nécessité, après analyse de marché, de créer un service nouveau et souple à partir de banques de données disparates. En matière de banques de données juridiques, on sait les multiples solutions imaginées par les différents pays depuis la décision de confier l'ensemble de la production et de la distribution à l'Administration (solution italienne), à celle de créer des sociétés mixtes, à celle de dissocier les fonctions de production de celles de distribution et de réserver les seules premières à l'Administration.

S'il s'agit de confier à des entreprises privées ou mixtes<sup>11</sup>, le soin d'opérer tel ou tel service universel, l'autorité veillera à ce que le choix de l'opérateur se fasse au terme d'une procédure publique et après définition d'un cahier des charges permettant de garantir la continuité du service universel, l'égalité d'accès à celui-ci et une tarification à des prix abordables, comme il sera expliqué au point C.

### 3 Les conditions d'exploitation du service universel d'informations publiques

Les principes de l'O.N.P. définis en matière de télécommunications peuvent aisément être transposés dans notre matière.

Il s'agit d'assurer, pour un ou plusieurs services définis en quantité et en qualité, la transparence des conditions d'accès, la non discrimination et une tarification fondée sur les coûts. Le service envisagé peut être le service assuré à l'utilisateur final (par ex. l'interrogation par un praticien d'une banque de données juridiques) ou le service assuré à un intermédiaire qui pourra à partir de là offrir un service à valeur ajoutée (par ex. un éditeur juridique qui souhaiterait intégrer outre la jurisprudence fiscale reprise dans la banque de données mise sur pied dans le cadre du service universel, des informations supplémentaires; ainsi de la doctrine.

<sup>11</sup> «Yet, suggesting that agencies depend upon the private sector for performing a similar distribution function with electronic information sometimes is attacked as being too deferential to the private sector» (H.H. Perritt Jr., «Federal Electronic Information Policy», (1990), *Temple Law Review*, 63, n° 2, p. 221, se référant aux travaux de l'Office of Technology Assessment, US Congress, *Informing the Nation*, (1988), pp. 261 à 270.

des services d'assistance téléphonique et l'accès on line à des formulaires ad hoc). Dans ce second cas, les règles de l'ONP ont pour but de stimuler la concurrence d'opérateurs privés dans l'offre de services à valeur ajoutée y compris vis-à-vis de l'opérateur du service universel qu'il soit public ou privé.

Les tarifs doivent être progressivement orientés en fonction des coûts ce qui n'exclut pas un bénéfice «raisonnable». Telle est la règle de l'O.N.P. La question reste l'identification des coûts. S'agit-il d'imputer dans le calcul du tarif du service universel, tous les coûts, y compris de collecte, supportés par l'Administration dans la mise sur pied de ses services d'informations. La tentation est forte de mettre à charge des utilisateurs de l'information distribuée par le secteur public, les coûts de fonctionnement de l'Administration. A une telle pratique s'oppose la 4ème disposition des lignes directrices : «Le prix fixé devrait répercuter les coûts induits par les travaux préparatoires et la mise à la disposition du secteur privé, mais sans nécessairement inclure la totalité des coûts de collecte et de traitement de l'information, lorsque celles-ci sont requises dans le cadre des opérations courantes d'une administration». Ainsi sont exclus tant les coûts de collecte que tous les coûts des investissements nécessités pour assurer le fonctionnement de l'Administration. Par contre, sont pris en compte les coûts supplémentaires qui impliquent la mise à disposition des informations à l'extérieur de l'Administration. Il s'agira par exemple des logiciels de contrôle d'accès, de l'acquisition de capacités supplémentaires pour supporter des accès massifs, de logiciels rendant l'accès convivial, etc.

On ajoute que le calcul des coûts suppose la définition de règles de comptabilité analytique permettant d'isoler les coûts et recettes du service universel dont le bénéfice ne peut servir à subsidier des services à valeur ajoutée. De telles règles posent difficulté dans les pays où, traditionnellement, la comptabilité budgétaire de l'État globalise et «analyse» les dépenses et recettes, toutes administrations confondues.

Quant aux bénéfices raisonnables retirés par l'administration, il semble normal que ceux-ci soient réinvestis dans l'amélioration du service procuré aux utilisateurs.

Enfin, il va de soi que l'exigence de rendre le service universel accessible à tous, impose que les prix soient abordables, et donc dans certains cas, le maintien de tarifs bas exigera le financement peut être temporaire des lourds investissements consentis. On peut songer à diverses formules : le service universel peut être financé par l'État lui-même ou, en distinguant le service universel rendu aux citoyens de celui rendu aux intermédiaires, les recettes du second peuvent financer le premier. Il est clair que de telles discussions doivent être l'objet d'une réflexion particulière et d'une évaluation régulière.

On retrouve ici des solutions proches de celles réfléchies actuellement dans le cadre du service universel des télécommunications : création d'un fonds de service universel alimenté par



la contribution d'un certain nombre d'acteurs ou mise au point d'un système de redevances d'accès; définition d'opérateurs, soumis à l'obligation de service universel ou mise aux enchères de celui-ci<sup>42</sup>.

### III. DE L'AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS AUX DÉCISIONS POLITIQUES À L'UTILISATION PAR LES PARTIS OU HOMMES POLITIQUES DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION<sup>43</sup>

Le citoyen, au courant des politiques menées par le gouvernement et des actions de l'administration (voir chap. 2 dans le présent texte) et donc pleinement informé de la res publica, peut souhaiter participer de manière effective et éclairée à son exercice.

Tout comme à propos du droit d'accès, l'utilisation des technologies de l'information modifie et révolutionne les modes de cette participation. Se multiplient les *fora* électroniques de discussion, *fora* mis en place de manière spontanée ou à l'initiative de communautés locales, régionales, nationales, voire internationales (I). Dans ce second cas, l'utilisation des technologies comme mode de participation à la décision sous forme de «référendums» électroniques peut constituer une forme avancée de démocratie mais suscite également certaines inquiétudes (II), tout comme d'ailleurs la mise sur pied de services électroniques par les partis ou les hommes politiques (III).

<sup>42</sup> À ce propos, les réflexions d'E. Coum et J.M. Cheffert in *Note proposant un système de fonds de service universel*, Document interne CRID, (à paraître).

<sup>43</sup> Sur ce sujet, lire les contributions au séminaire sur la «Démocratie électronique» organisé par le Conseil de l'Europe, les 23 et 24 mars 1995, à Paris, en particulier :

- J. Abramson, «L'électronique au service du citoyen : nouveau moyen de promouvoir la démocratie», Conseil de l'Europe, Commission des relations parlementaires et publiques, Séminaire sur la «Démocratie électronique», 23 et 24 mars 1995, Paris.
- S. Ronaga, «Le projet "citycard" de Bologne», Conseil de l'Europe, Commission des relations parlementaires et publiques, Séminaire sur la «Démocratie électronique», 23 et 24 mars 1995, Paris.
- A. Vitalis, «Contrôle politique et démocratisation des technologies nouvelles», Conseil de l'Europe, Commission des relations parlementaires et publiques, Séminaire sur la «Démocratie électronique», 23 et 24 mars 1995, Paris.
- K. Krzysztofek, «Les technologies de l'information dans les nouvelles démocraties», Commission des relations parlementaires et publiques, Séminaire sur la «Démocratie électronique», 23 et 24 mars 1995, Paris.

#### A. La création de «fora» où il est question de la «res publica»

L'interactivité des réseaux permet de concevoir ces derniers comme un outil de meilleur dialogue entre les citoyens, d'une part, les décideurs et les *lobbies*, d'autre part. Dès maintenant, Internet offre de nombreux *Bulletin Board Systems* où s'échangent des messages autour de questions d'intérêt général qu'elles soient locales, nationales ou internationales, thématiques ou non.

Dans un rapport récent, le Professeur Rodota<sup>44</sup> décrit comme suit l'expérience américaine à cet égard : «Aux États-Unis, à côté de l'expérience Internet et d'autres grands réseaux télématiques, on compte de multiples expériences locales, dont la plupart sont gérées par des organisations privées de *civic networking*. Presqu'une centaine de villes américaines sont dotées de *Civic Networks* opérationnels (réseaux d'information civique) ou de *FreeNets* (réseaux auxquels on peut accéder gratuitement ou à très bon marché) et, pour coordonner leur développement, elles se sont associées en un «réseau des réseaux», le *National Public Telecomputing Network* (NPTN). Ces organisations ne prévoient pas seulement l'accès à Internet, mais elles relient en outre les citoyens à des bureaux publics, à des bibliothèques, à des archives, à des écoles, à des universités, à des centres de recherche, à des hôpitaux, à des entreprises. Le but principal de l'opération est d'offrir aux usagers une série de services qui concernent le gouvernement et l'activité législative, l'administration et la politique, outre les intérêts sociaux, sanitaires, éducatifs et économiques».

Deux types de *fora* peuvent être distingués :

Les premiers sont purement privés. Il en est ainsi de l'*Electronic Frontier Foundation* qui organise sur Internet des *Communications Policy Forums* et entend promouvoir la défense des libertés publiques à l'ère électronique. Cette association privée œuvre pour la création d'un *National Public Civil Networking* qui a pour but de mettre à disposition des citoyens américains des services d'information «à des coûts qui ne séparent pas la société entre possesseurs d'informations (*informations haves*) et non possesseurs d'informations (*information have nots*), selon des modalités qui ne compromettent pas notre adhésion aux principes depuis toujours privilégiés de la diversité, de la compétition et du bien commun». Cette fondation est notamment à la base d'une *Magna Carta for an Electronic Age*<sup>45</sup>. L'Hawaii FYI organise des

<sup>44</sup> S. Rodota, «Démocratie électronique», Rapport général, Conseil de l'Europe, Séminaire sur la «Démocratie électronique», 23-24 mars 1995, Sénat, Palais du Luxembourg, Paris.

<sup>45</sup> Il s'agit de réflexions communes d'une douzaine d'auteurs, en particulier : F. Dyson, G. Gilder, G. Keyworth, A. Toffler, publiées via Internet (adresse : The Electronic Frontier Foundation) et intitulées : «Cyberspace and the American Dream : A magna carta for the knowledge Age», publiées récemment in *Infoways*, 1995, 2.

assises électroniques auxquelles participent également des membres du Parlement; le *Center for Civic Networking*<sup>46</sup> organise les *Cambridge Civic Forums* qui, tous les mois, traitent d'un sujet susceptible d'intéresser l'opinion publique; *CapAccess* organise des rencontres publiques et des conférences spéciales sur des sujets qui revêtent un intérêt collectif particulier; le *Columbia On-Line Information Network* permet à ses usagers de s'inscrire sur des *discussion lists* variées.

Les secondes ont une tendance à se multiplier en particulier au niveau local où la distance entre le citoyen et le pouvoir est indiscutablement moindre. Sans omettre les expériences récentes hollandaises<sup>47</sup> ou bolognaise, le cas le plus connu est en tous cas celui du *Public Electronic Network* (PEN) de Santa Monica, opérationnel depuis 1989, considéré comme l'une des expériences les plus avancées de démocratie électronique via des bornes télématiques et des services kiosques. Les citoyens peuvent y recourir comme source d'informations, comme service de courrier électronique entre citoyens et entre citoyens et administrations, comme tableau d'affichage électronique pour participer à des débats sur des sujets variés et aux délibérations du Conseil des commissions communales. Ces expériences, mêlées à la fois les services d'accès et de dialogue avec les administrations déjà décrits au point 3.1.1. et des services de consultation de la population sur des questions locales en matière d'environnement, de services sociaux, etc.

Ces services de consultation de la population devraient être organisés par les gouvernements de manière systématique à tous les échelons locaux, régionaux, nationaux voire internationaux<sup>48</sup>, et ce dans le respect des règles de la *privacy*.

<sup>46</sup> Le *Center for Civic Networking* est une organisation privée américaine non commerciale dont l'objectif est précisément le développement des services offerts par les gouvernements locaux, l'amélioration de l'accès à ces services et la mise en place d'*Electronic Townhalls* permettant une participation toujours plus importante des citoyens à la vie politique.

<sup>47</sup> Ainsi les expériences d'Amsterdam et de Delft (*De Digital Stad*). En Belgique, celle d'Anvers...

<sup>48</sup> Nous rejoignons en cela nombre de «statements» publiés électroniquement via Internet en réponse à la demande du gouvernement américain lors de l'initiative présidentielle sur la *National Information Infrastructure*. Ainsi, le «Statement» de H.M. Perritt (Nov. 30, 1993) qui note : «The government also should use information technology to facilitate citizen participation in regulatory proceedings, including both rulemaking and adjudication. Desktop computers, modems, electronic bulletin boards, electronic mail and the Internet can be used to give notice of proposed rulemaking through widely accessible electronic channels, including the newly authorized electronic Federal Register, to receive comments in electronic form, to maintain informal rulemaking dockets electronically; and to deliver rulemaking records to reviewing courts in electronic form». «Adjudicatory hearings can be made more efficient and accessible by conducting certain parts of them electronically, using video conferencing, telephone, videotape, and digitized full motion» (statement disponible sur Internet).

Il s'agit d'une forme moderne d'organisation de *public hearings* qui peuvent utilement éclairer les décideurs, en les informant de points de vues soit individuels soit collectifs. Nous pensons que certaines règles devraient être suivies dans l'organisation de ces *hearings*, afin d'organiser la transparence de la procédure, dans son déclenchement et dans ses résultats, qui doivent pouvoir être accessibles tant à la majorité qu'à l'opposition.

A ces modes de consultation, on opposera les modes électroniques de décisions par les citoyens, ce qu'il est convenu d'appeler le «référendum» électronique.

## B. Le «référendum» électronique

Ross Perot, candidat malchanceux à la Présidence des États-Unis, a contribué à rendre populaire le concept d'*Electronic Town Halls*<sup>49</sup>. Il s'agit pour une autorité en particulier mais non exclusivement locale de développer des modes électroniques de décisions des électeurs. Le but, selon Mr. Perot, était d'instaurer à côté de la démocratie représentative, une forme de démocratie directe<sup>50</sup>, permettant des consensus politiques plus rapides et offrant au citoyen un mode de réappropriation de la *res publica*.

Ce type d'expérience du référendum électronique, qui favorise la démocratie directe tout en restant complémentaire de la démocratie représentative, comporte cependant des risques de dérives, accentués par l'aspect *push button*. On connaît les risques de manipulation du public inhérents à ce type de procédé, lors du choix des problèmes et lors de la rédaction des questions soumises à la population. Mais il est à craindre que la technologie banalise ce type de consultation et que l'interactivité, par écran interposé, prive le citoyen du recul nécessaire et du débat public, utile pour appréhender la portée de la question posée et pour y réagir.

Sans doute, des règles éthiques et normatives devraient être édictées à ce propos. Ainsi, dans toutes les hypothèses, l'obligation d'indiquer clairement le but, les modalités, les conséquences et le responsable de l'organisation de la consultation opérée, l'interdiction

<sup>49</sup> Nous renvoyons le lecteur où l'intéressante publication disponible sur Internet de Mr. P.F. Harter, «Representative democracy or remote control: a constitutional analysis and critique of Ross Perot's electronic Town Hall», Villanova University, 1993. Il est à noter que, selon l'auteur, le concept avait pour la première fois été utilisé par Mr. Perot en collaboration avec Richard Nixon en 1968. Il s'agissait alors de permettre des consultations populaires des citoyens à la suite d'émissions télévisées gouvernementales dédiées à un thème. La consultation des citoyens par courrier ou par téléphone représente des formes plus archaïques de cette même idée.

<sup>50</sup> Perot avait même été jusqu'à affirmer que certaines compétences (celles de décider l'impôt par ex.) devaient être exercées via cette forme de démocratie.



d'enregistrer les données personnelles résultant du sondage ainsi effectué devraient être affirmées; dans les cas où la consultation électronique est organisée par une autorité publique, les obligations suivantes devraient être imposées :

- obligation de soumettre préalablement le questionnaire à une discussion au sein des organes de démocratie représentative; le cas échéant, obligation de rendre accessible les remarques opérées par chaque courant d'opinion sur le questionnaire soumis à la consultation;
- obligation de publier préalablement le questionnaire et les dites réflexions par voie électronique et par d'autres voies;
- obligation de prévoir d'autres modalités de consultation que la seule voie électronique;
- obligation de publier de manière complète les résultats du référendum (en particulier nombre de personnes ayant répondu, modalités d'interrogation, etc.);
- interdiction de fonder une décision sur les seuls résultats d'une consultation électronique<sup>51</sup>.

### C. L'utilisation par les parties et les hommes politiques des technologies de l'information et de la communication

Quelques exemples récents témoignent de l'importance prise par les médias électroniques dans la diffusion des messages politiques des partis. Le cas «Berlusconi» est souvent cité mais au-delà, c'est progressivement chaque parti, voire chaque homme politique qui se dote de serveurs électroniques et organise la communication d'informations, voire le débat sur tel ou tel thème, *via* des systèmes électroniques<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> A ce propos, on peut songer à l'interdiction reprise notamment par le projet de directive européenne en matière de protection des données, de fonder une décision vis-à-vis d'une personne sur le seul fondement d'un traitement automatisé.

<sup>52</sup> Outre les réflexions de S. Rodota précitées, on se référera à celles de A.J. Campbell, «Political Campaigning in the Information Age: A proposal for protecting Political Candidates' Use of on Line Computer Services», 38, Vill. L. Review, 517, 1993. Un article récent de J. Frayssinet («Minitel et action politique: un média performant mais ignoré», J.C.P., 1995, II, 3820) distingue les applications au service du citoyen-électeur (accès à des bases de données sur les activités ou programmes du parti, courrier électronique avec les membres, organisation de forum «questions-réponses», informations pratiques), de celles dites au service du parti et du candidat (organisation de sondages ou d'enquêtes, diffusion massive ou ciblée de propagande, etc.).

Certains auteurs<sup>53</sup> n'hésitent pas à dénoncer les dangers de cette médiatisation de la politique qui court-circuite les formes traditionnelles d'apprentissage politique, conduit à une simplification à outrance du message en une vision populiste et surtout entraîne une formation individualisée à l'opinion politique en dehors des lieux communautaires (*meetings* électoraux, etc.) où traditionnellement cette opinion se forgeait.

Que ces dérives puissent exister, exige que nos programmes éducatifs scolaires contiennent désormais des cours d'analyse critique des messages véhiculés par les nouveaux médias. Au-delà, il importe que l'accès aux nouveaux médias soit garanti à chaque courant d'opinion et que, de la même manière que pour les messages électoraux des partis dans les médias classiques (papier, audiovisuel), des règles similaires soient prises pour les nouveaux médias. Ainsi, on songe à l'obligation que la nature de tels messages et l'auteur de ceux-ci soient clairement identifiés, que le citoyen puisse accéder, *via* un serveur unique, à l'ensemble des messages électoraux des différents partis et que l'anonymat même dans la consultation de ces programmes soit garanti, à la demande de l'utilisateur.

De nombreuses règles électorales (celles relatives à l'organisation des campagnes électorales, à l'interdiction de diffamation et au droit de réponse, au contrôle strict de la publicité électorale, à l'interdiction de publication des sondages, à la durée de la campagne) trouvent difficilement application en dehors des médias traditionnels et «invite à une certaine révision de nos schémas de pensée (réglementaire) habituels». «Sinon le droit de la communication audiovisuelle perdra toute cohérence pour éclater en des droits spécifiques attachés à chaque média et les mécanismes de la démocratie électronique seront faussés par les capacités de la technique»<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Voir en particulier: S. Rodota, «Démocratie électronique», *op. cit.*; H. Thériault, «President Clinton's NH initiative: Community regained?», *op. cit.*, p. 1001 et ss.

<sup>54</sup> C'est ainsi que conclut J. Frayssinet, *o.c.*, 1995, 7820, p. 65.

## CONCLUSION

Notre propos soutient le rôle de l'État, non celui traditionnel d'être l'opérateur monopolistique de l'offre des services d'intérêt général de télécommunications mais bien celui plus positif de veiller à ce que soit mis à disposition de chacun les moyens nécessaires pour une participation effective dans une société dite de l'information : c'est le rôle assigné en particulier à la notion de service universel. Cette participation peut favoriser une nouvelle forme de démocratie même si les principes à la base de nos démocraties constitutionnelles ne peuvent être remis en cause.

Ainsi, la notion de service universel est apparue comme un concept clé, fondateur d'une société informationnelle démocratique. Ce concept, mobilisateur, dont le but est de donner à chacun les moyens de participer à cette société informationnelle et d'en tirer les avantages est un concept ouvert dont le contenu évolutif doit être le sujet d'une discussion publique. Quoiqu'il en soit, ce concept apparaît comme le fondement

d'une politique d'accès en des lieux publics, aux médias électroniques;

d'une politique volontariste d'éducation à l'utilisation de ces médias électroniques;

d'une politique de mise à disposition via des moyens électroniques, de l'information et des services de l'administration et cela à tous les niveaux (locaux, régionaux, nationaux, fédéraux et internationaux)<sup>55</sup>.

Au delà du service universel, l'outil électronique peut apparaître comme un mode actif de participation dans la décision politique<sup>56</sup>. A ce propos, il est clair qu'une politique de soutien à des associations sans but lucratif de citoyens, leur permettant via des moyens électroniques de se fédérer autour d'options politiques, sociales, philosophiques, religieuses, etc. peut être une manière de permettre à l'État de connaître, le cas échéant, dans leur diversité, les désirs des citoyens<sup>57</sup>. Dans le même sens, doit être favorisée l'utilisation par les partis politiques des moyens électroniques de dialogue avec les citoyens. Qu'il soit clair cependant que ces modes électroniques de participation ne peuvent avoir pour effet de modifier les règles

<sup>55</sup> A ce propos, Y. Poulet, «Towards an universal public Information Service, Communication au Workshop de Brême», 5-7 oct. 1995. «Some Assumptions on the Normative Models Underlying the «Information and Communication citizens», Communication au même Workshop.

<sup>56</sup> A ce propos, Orwell in Athens, «A Perspective on Informatization and Democracy», W.B. Van de Donck, H. Snellen and P.W. Slops (Ed.), IOS, Amsterdam, 1995.

<sup>57</sup> Sur l'importance de ces *Home Networks*, lire P. Civiile, «The Internet and the Poor, Communication au Workshop de Brême», 5-7 oct. 1995. «Social Sharing of Information Highways» (cf également K. Maltz, «Civic Networks in the U.S.», Columbia University - Graduate Programme in Public Policy and Administration, 1991).

constitutionnelles de notre démocratie élective mais simplement de nourrir sa discussion de manière transparente. Sans doute, des règles du jeu de la consultation électronique des citoyens devront être établies pour tenir compte de cette exigence.

Au-delà de ces réflexions sur le rôle positif de l'État, notre propos insiste sur la consultation nécessaire à la définition d'une politique de développement des technologies de l'information et de la communication. Ainsi, la définition et l'exploitation des multiples formes du service universel, le développement de nouveaux modes d'accès aux documents administratifs, doivent être réfléchies en dialogue avec l'ensemble des parties intéressées.

L'*Electronic Highway Accord*<sup>58</sup> signé en octobre 95 au Canada (État de British Columbia) représente, selon le texte même de son préambule, le résultat de discussions avec les représentants de l'industrie, du travail, de l'enseignement de la recherche, du gouvernement et de diverses communautés. Il s'agit donc d'un effort collectif de définition de la manière dont les citoyens de Colombie Britannique pourront tirer avantage de l'autoroute électronique. «*All British Columbians have affordable electronic access networks and services enabling them to communicate, learn, create, work, be entertained and prosper in an information based society.*».

L'accord insiste sur le fait que l'approche coopérative qui a permis l'accord doit se poursuivre et que la réussite du projet de Colombie Britannique nécessite l'apport et l'engagement des divers groupes, organisations et communautés d'intérêts. Ces apports sont complémentaires:

«The collaboration of communities, and the public and private sectors must be based on a clear understanding of their respective roles. Communities will focus on overcoming information technology knowledge and skill deficiencies, and also on championing affordability and universal access. The public sector's focus will be on the strategic procurement, management, and application of information technologies; and on education and research. The private sector's focus is to research, develop, and supply innovative information technology and telecommunications facilities, products, and services to meet public, consumer, and business demands».

Quant au contenu de l'accord, il énumère les divers thèmes déjà développés: ainsi le thème de l'accès de tous aux moyens électroniques de communication, celui de l'amélioration du service public par l'utilisation des technologies nouvelles, la diffusion électronique de l'information publique. («An informed public is essential to democracy»), le développement

<sup>58</sup> Dont le sous-titre est «Securing British Columbia's On Ramp to the Electronic Highway». Le texte est repris en annexe. L'auteur remercie MM. Burkert (GMD), Gernsbein (GMD) et Pohl (GMD) pour leur envoi de ce texte.



pour tous d'une culture technologique via l'enseignement, enfin l'utilisation des autoroutes de l'information comme mode d'amélioration du dialogue entre les citoyens et le gouvernement («The electronic highway must strengthen the democratic process by contributing to an informed and participatory constituency and by enabling a dialogue between citizens and their government»).

Qu'ajouter? Il appert de ce qui précède que la démocratie électronique n'est pas la conséquence obligée du développement technologique, que son obtention représente un combat pour la transparence de l'action de l'État, pour l'accès possible de tous aux ressources informationnelles et pour l'utilisation de l'outil technologique dans le processus même de décision politique.